

Messaggio

numero

7175

data

8 marzo 2016

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 23 febbraio 2015 presentata nella forma elaborata da Stefano Steiger e Bixio Caprara per il Gruppo PLR per la revisione parziale della Costituzione cantonale "verifica dell'efficacia e dell'efficienza" (art. 59bis - nuovo)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio prendiamo posizione sull'iniziativa parlamentare in oggetto che mira alla modifica della Costituzione cantonale al fine di attribuire al Gran Consiglio il compito di verificare l'efficacia e l'efficienza dei provvedimenti del Cantone, per cui dell'attività dell'Amministrazione pubblica, con l'aggiunta di un nuovo articolo del seguente tenore:

Art. 59bis (nuovo)

Il Gran Consiglio provvede a verificare l'efficacia e l'efficienza dei provvedimenti del Cantone.

1. PREMESSA

1.1 Distinzione tra "efficacia" e "efficienza" dei provvedimenti

Si ritiene innanzi tutto doveroso fare una distinzione tra la verifica a livello di "efficacia" e quella a livello di "efficienza" dei provvedimenti. La prima è finalizzata a rilevare misure di risultato, sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi, ossia rapportando i risultati ottenuti nell'erogazione di prestazioni con gli obiettivi fissati. Il criterio di "efficacia" è pertanto riferito all'idoneità della prestazione nel soddisfare i bisogni. L'ottenimento di informazioni sull'efficacia è quindi subordinato, da una parte, alla definizione e alla misurazione delle prestazioni erogate; mentre, dall'altra parte, alla definizione degli obiettivi, sia dal punto di vista politico-strategico sia dal punto di vista gestionale-operativo. In merito a quest'ultimo aspetto, va precisato che gli obiettivi politico-strategici del Cantone sono stabiliti dal Consiglio di Stato nell'ambito del programma di legislatura e quindi fissati nelle Linee direttive, nonché nei singoli documenti programmatici settoriali, quali ad esempio il Piano direttore, il Piano energetico cantonale, eccetera. Gli obiettivi gestionali-operativi dei vari servizi dell'Amministrazione cantonale, che traducono la messa in pratica delle misure contenute nei documenti strategici, sono per contro decisi a livello di Direzioni dei singoli Dipartimenti competenti. Ai sensi dell'art. 26 lett. a) del Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione del 26 aprile 2001, tra le funzioni esercitate dal Direttore del Dipartimento vi sono anche la fissazione periodica di compiti e obiettivi del Dipartimento e delle Divisioni, nonché la verifica della loro attuazione.

Per quanto attiene infine alla verifica in termini di efficienza, essa verte a misurare la capacità di utilizzare razionalmente le risorse, mettendo in relazione le prestazioni erogate con le risorse impiegate nell'erogazione delle medesime.

1.2 Basi legali contemplanti la promozione, rispettivamente la valutazione, dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi e dell'attività dello Stato

Fatta la predetta distinzione tra "efficacia" ed "efficienza", va rilevato come il compito dello Stato di promuoverle entrambe, unitamente alla qualità dei propri servizi, sia sancito nella Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD). Si rinvia in particolare agli art.1b e 21 LORD.

Va inoltre ricordato che, con l'approvazione della modifica dell'art. 1 cpv. 1 della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato da parte del Gran Consiglio (seduta GC del 20 aprile 2004), sono stati introdotti nella stessa i concetti di "controlling" e di "analisi finanziaria" ed esteso il controllo anche alla "gestione finanziaria", come segue:

*¹Questa legge disciplina, nell'ambito della pianificazione cantonale, la gestione finanziaria dello Stato, in particolare la pianificazione finanziaria, il preventivo, il consuntivo, **il controlling e l'analisi finanziaria, nonché il controllo della gestione finanziaria e dei crediti.***

Ciò che ne ha comportato anche la modifica del titolo in Legge sulla gestione e **sul controllo finanziario** dello Stato (LGF).

Gli art. 5, 6, 34 e 35 LGF, che stabiliscono i principi di "parsimonia" ed "economicità", l'organizzazione delle attività di controlling e il monitoraggio costante della spesa valgono per tutta l'Amministrazione cantonale.

Le verifiche relative all'efficacia e all'efficienza dei processi amministrativi sono attualmente svolte dal Controllo cantonale delle finanze (CCF). Per maggiori informazioni sull'attività del CCF, si rinvia a quanto pubblicato nel sito [Internet](#), dove è tra l'altro citata anche la seguente definizione di "revisione interna":

*«La revisione interna è l'attività di verifica indipendente e obiettiva per **valutare e migliorare l'efficacia e l'efficienza** nella gestione dei rischi, nella conduzione e nel **controllo dei processi amministrativi e finanziari** delle entità revisionate. L'attività è assicurata mediante l'adozione del codice etico e degli standard internazionali di revisione interna. Il CCF formula delle proposte di miglioramento nell'ambito dei suoi controlli».*

Principio, questo, esplicitato all'art. 21 del Regolamento sulla gestione finanziaria dello Stato (RL 2.5.1.1.1), che recita:

«Il controllo interno dei processi amministrativi e finanziari è verificato, di regola a posteriori, dalla revisione interna».

Il CCF esegue le revisioni in ossequio alle basi legali e alle direttive vigenti e, quale organismo accreditato ai sensi della Legge federale sulla sorveglianza dei revisori (LSR), dispone di un sistema di gestione e di controllo per assicurare anche la qualità delle prestazioni erogate.

1.3 Breve panoramica sulle tipologie di verifica e di monitoraggio in atto nell'Amministrazione cantonale

In aggiunta a quanto sopra esposto sul compito del CCF, è riportata di seguito una sintesi dell'indagine svolta tra i Dipartimenti.

Indagine da cui è emerso come l'Amministrazione cantonale, per far fronte alla complessità e alla varietà dei temi affrontati nei vari campi di attività, si sia dotata, a dipendenza delle peculiarità settoriali e delle esigenze dei singoli servizi, di diversi strumenti di monitoraggio e di valutazione: specifici applicativi, procedure di controllo, fogli di calcolo e banche dati che permettono di misurare gli obiettivi prestabiliti nelle loro varie dimensioni (quantitativa, qualitativa, finanziaria e temporale).

Agli strumenti di pianificazione settoriali e a quelli finanziari classici, tra cui il piano finanziario della gestione corrente e quello degli investimenti, si sono quindi affiancati strumenti di controllo e gestionali complementari.

In proposito, va evidenziato come tra i settori dell'Amministrazione cantonale ve siano alcuni (tra cui, ad esempio, il *settore dei trasporti pubblici*, il *settore della manutenzione ordinaria delle strade nazionali*, i *settori ospedaliero e sociosanitario* eccetera) dove il finanziamento dell'offerta avviene tramite la stipulazione di **contratti di prestazione**.

A tale riguardo va ricordato che il contratto di prestazione, oltre al mandato, implica la precisazione in termini qualitativi e quantitativi delle prestazioni da fornire, la determinazione dei loro costi a livello contabile, l'accordo sulla loro remunerazione e le condizioni da rispettare, nonché la dotazione di appositi strumenti di monitoraggio e di controllo.

La verifica dell'efficacia della spesa in questi settori avviene dunque tramite una ricorrente contrattazione, che conduce a rivedere e ad adeguare man mano i contratti di prestazione in base ai quali è poi erogato il finanziamento.

Va poi evidenziata la trasformazione in **Unità amministrative autonome (UAA)**, con modalità di gestione mediante mandato di prestazione e budget globale, delle seguenti 5 unità: Controllo cantonale delle finanze (CCF), Centro sistemi informativi (CSI), Archivio di Stato e biblioteca cantonale (ASTi/BCB), Organizzazione socio-psichiatrica cantonale (OSC), Scuola superiore alberghiera e del turismo (SSAT). Queste unità sono tenute a sottoscrivere annualmente un mandato di prestazione con il Dipartimento competente, dove vengono indicate le prestazioni, gli obiettivi quantitativi e qualitativi e il relativo monitoraggio. Si rinvia al riguardo alla Legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (LUAA) del 12 ottobre 2015 [RL 2.5.1.1.3] e al relativo Regolamento [RL 2.5.1.1.5].

Vi sono altresì settori dotatisi di una **Certificazione ISO** che ne attesta la qualità del sistema di gestione; tra questi figurano, ad esempio: la Biblioteca cantonale e l'Archivio di Stato, la Sezione della logistica, la Divisione delle costruzioni, l'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale e i laboratori di analisi eccetera).

Sempre per quanto attiene alla gestione della qualità, va di transenna rilevato che la Sezione degli enti locali (SEL), d'intesa con il Team Qualità della Divisione della formazione professionale (DECS) e in collaborazione con altri servizi dell'Amministrazione cantonale, tra cui il Controllo cantonale delle finanze (CCF), ha elaborato un manuale dal titolo "La gestione della qualità nel Comune ticinese", con l'obiettivo di mettere a disposizione dei Comuni uno strumento che consenta un miglioramento continuo delle

metodologie di lavoro per rendere le Amministrazioni comunali più efficienti, trasparenti e snelle, con importanti ricadute sulla qualità dei servizi erogati.

Parte dei servizi dispongono inoltre di un **cruscotto di indicatori**, che permette di monitorare l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni nei vari settori di attività. Tra questi va menzionata la Polizia cantonale.

Sono inoltre monitorati sulla base di indicatori il *settore ambientale*, il *settore della mobilità*, il *settore dell'energia*, il *settore dell'educazione* eccetera.

Va d'altronde rilevato come per talune leggi settoriali sia già esplicitamente prevista una **verifica interna/esterna** dell'applicazione delle medesime in termini di efficacia e di efficienza. A titolo esemplificativo, va menzionata in tal senso la Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato, il cui art. 24 prevede la redazione di un rapporto annuale all'indirizzo del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. La nuova Legge per l'innovazione economica (nLInn) sarà per contro oggetto di valutazione esterna periodica. La Legge sulla formazione continua dei docenti impone l'adozione di una pianificazione quadriennale della formazione e, parallelamente, di un **monitoraggio**.

Vi sono poi servizi la cui attività, essendo retta soprattutto da normative federali, è monitorata direttamente dalla Confederazione e quindi sottoposta ad **audit**, volti a verificarne l'efficacia e a valutarne l'efficienza sulla base di parametri intercantonali, di indicatori, o di modelli econometrici. A titolo esemplificativo vanno in tal senso citati l'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS), la Sezione del lavoro, la Sezione dell'agricoltura eccetera.

Occorre infine sottolineare che i Dipartimenti si sono dotati in generale anche di puntuali **strumenti di monitoraggio e di valutazione interni**, che permettono di controllare periodicamente gli obiettivi e le prestazioni dei propri servizi, tramite report, colloqui di valutazione con i propri funzionari eccetera.

1.4 Documentazione elaborata dal Consiglio di Stato all'indirizzo del Gran Consiglio

Ai sensi dell'art. 31 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF), il Consiglio di Stato allestisce annualmente il **preventivo**, che deve rispecchiare la struttura organizzativa dell'Amministrazione cantonale e il piano dei conti allestito secondo le direttive di armonizzazione contabile intercantonale. Esso deve essere elaborato tenendo conto del piano finanziario e deve essere accompagnato da un adeguato commento e da riassunti statistici. Il preventivo deve essere trasmesso al Gran Consiglio entro il 30 settembre e approvato prima dell'inizio del periodo contabile.

Assieme al preventivo, ai sensi dell'art. 7 della Legge sulla pianificazione cantonale, vanno presentati al Parlamento le **Linee direttive e il Piano finanziario quadriennali**, che esprimono le intenzioni e gli impegni politici del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio nei periodi di legislatura e le priorità di attuazione del rapporto sugli indirizzi e del piano direttore cantonale.

Sulla base dell'art. 32 LGF, il Consiglio di Stato elabora il conto annuale (**consuntivo**), che comprende: il bilancio patrimoniale, il conto economico, il conto degli investimenti, il conto dei flussi di mezzi liquidi, nonché l'allegato (ossia il "**librone dei conti**" contenente i dati finanziari). Il consuntivo deve essere completato dalla spiegazione delle differenze

significative con il preventivo, dall'elenco dei crediti d'impegno con gli importi utilizzati e quelli ancora disponibili, dalla ripartizione funzionale delle uscite e delle entrate. Esso deve essere trasmesso al Gran Consiglio, unitamente al **Rendiconto e al relativo allegato statistico**, entro il 15 aprile.

Va inoltre rilevato che, dal 2014, viene allestito anche il **Rapporto sui conti previsionali** – dove sono messi in relazione i compiti dello Stato, con la base legale di riferimento e l'impiego di risorse umane – e che, da quest'anno, unitamente al messaggio sul consuntivo, sarà presentato anche il **Rapporto sui conti consuntivi**, che contemplerà, tra l'altro, maggiori informazioni sui progetti (data di inizio e di fine del progetto, nonché una valutazione complessiva sul loro stato di avanzamento). Così come nel caso del Rapporto sui conti previsionali, si tratta di un primo passo. L'obiettivo a tendere per questi due documenti consiste nell'approfondire e nel migliorare gradualmente le informazioni in essi contenute.

In tal senso, andrà fatta una valutazione complessiva della documentazione sopra citata, in un'ottica di razionalizzazione e di miglioramento della qualità e della trasparenza dell'informazione, attraverso in particolare la messa in relazione dei dati, affinché vi sia congruenza tra gli stessi. Ciò che permetterà di ottimizzare l'accessibilità, la presa di conoscenza e la confrontabilità delle informazioni indirizzate al Parlamento, in linea con quanto auspicato dall'iniziativa all'esame.

Si ritiene opportuno menzionare in questo frangente anche la funzione di confronto e di verifica nella gestione delle prassi e il ruolo di supporto al Consiglio di Stato nell'allestimento della sopra citata documentazione svolti dal Gruppo di coordinamento interdipartimentale ristretto (GCIR), di cui fanno parte il Cancelliere dello Stato (presidente), i cinque Coordinatori dipartimentali, il Direttore del Controllo cantonale delle finanze, il Capo della Sezione delle risorse umane e il Capo della Sezione delle finanze.

2. PRESA DI POSIZIONE SULL'ATTO PARLAMENTARE

Lo spirito dell'iniziativa in questione è senz'altro condiviso. Del resto, come illustrato nei precedenti capitoli, esso è in linea con quanto già disposto dallo Stato.

Va d'altronde rilevato come il tema della gestione della cosa pubblica sia stato nuovamente affrontato dal Consiglio di Stato anche in sede di allestimento delle Linee direttive della presente legislatura.

Se da una parte vi è condivisione sull'obiettivo dell'atto parlamentare, così non è per lo strumento con cui i firmatari propongono di raggiungerlo. Il Consiglio di Stato ritiene di fatto eccessivo e superfluo, da un profilo formale ma anche di merito, intervenire con una modifica della Costituzione cantonale, sia alla luce di quanto esposto in premessa (vedi capitolo 1), sia in considerazione del fatto che la Costituzione cantonale già contempla il principio secondo cui *“ogni compito deve essere valutato periodicamente al fine di verificare se è ancora necessario e utile e se il carico finanziario che comporta è sopportabile”*. L'esame dell'efficacia si riflette nell'analisi della necessità e dell'utilità di un compito mentre quello dell'efficienza rientra nella valutazione della sopportabilità (proporzionalità) dei costi.

È piuttosto auspicabile, in tal senso, rafforzare il concetto di vigilanza sull'applicazione delle leggi, introducendone il principio nella Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti. Su questo tema, seppur con

modi diversi, devono essere coinvolti sia il Consiglio di Stato, sia il Gran Consiglio. Per tale ragione, proponiamo una modifica legislativa che assegna al Governo il compito di vigilare sull'applicazione razionale delle leggi e quindi sull'esecuzione efficace ed efficiente dei compiti dell'ente pubblico. Il Consiglio di Stato ne riferisce regolarmente al Gran Consiglio, cosicché al Parlamento siano fornite delle informazioni ulteriori nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza secondo l'articolo 57 capoverso 2 della Costituzione cantonale.

Si è quindi posta la questione a sapere quale, tra la legge del 25 giugno 1928 concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti e quella del 20 gennaio 1986 sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato, sia la più confacente alla collocazione della norma. A tale riguardo, si propone di inserirla nella prima legge per sottolineare che il principio non deve essere considerato solo dal profilo strettamente contabile ma anche da quello della semplificazione delle procedure per l'amministrazione e per il cittadino, indipendentemente dal conseguimento di un risparmio.

3. CONCLUSIONI

Considerato quanto precede, non ritenendo opportuna una modifica della Costituzione cantonale, il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa in esame e di approvare l'annesso controprogetto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, N. Gobbi

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 23 febbraio 2015 presentata nella forma elaborata da Stefano Steiger e Bixio Caprara per il PLR;
- visto il messaggio 8 marzo 2016 n. 7175 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge concernente le competenza organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928 è così modificata:

Art. 4 cpv. 4 (nuovo)

⁴Il Consiglio di Stato vigila sull'efficacia e sull'efficienza dell'applicazione della legislazione e ne riferisce al Gran Consiglio.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra in vigore immediatamente.